

ED. ENGELHARDT

Protectorats romains.

LES PROTECTORATS ROMAINS

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE COMPARATIVE

PAR

ÉD. ENGELHARDT

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE,
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EXTRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

PARIS

A. PEDONE, Libraire-Editeur

13, RUE SOUFFLOT, 13

—

1895

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Liste des adhérents et collaborateurs.

MM. les professeurs : ALCORTA, de Buenos-Ayres ; — ARIAS, de Lima ; — AUBERT, de Christiania ; — DE BAR, de Gœttingue ; — BERNEY, de Lausanne ; — BLOCISZEWSKI, à l'Académie orientale de Vienne ; — BROCHER DE LA FLÉCHÈRE, de Genève ; — BRUSA, de Turin ; — DE BUSTAMANTE, de la Havane; — BUZATTI, de Macerata; — CARNAZZA AMARI, de Catane ; — CATELLANI, de Padoue ; — CHAMPEAU, de Bogota ; — CONTUZZI, de Naples ; — DAHN, de Breslau ; — ESPERSON, de Pavie ; — FIORE, de Naples ; — FUSINATO, de Turin ; — GAREIS, de Kœnigsberg ; — GESTOSO Y ACOSTA, de Valence ; — GRABAR, de Dorpat ; — GRUNHUT, de Vienne ; — HARBURGER, de Münich ; — HEIMBURGER, de Giessen. — HILTY, de Berne ; — IWANOWSKI, d'Odessa ; — KAMAROWSKI, de Moscou ; — LAMMASCH, de Vienne ; — LENTNER, d'Innsbrüch ; — DE MARTENS, de St-Pétersbourg ; — DE MARTITZ, de Tubingue ; — MILOSSAVLIEVITH, de Belgrade ; — PÉLISSIÉ DU RAUSAS, directeur de l'Ecole française de droit du Caire ; — PIERANTONI, de Rome ; — REVON, de Tokio ; — ROGUIN, de Lausanne ; — STOERK, de Greifswald ; — STREIT, d'Athènes ; — TEICHMANN, de Bâle ; — STRISOWER, de Vienne ; — TORRES-CAMPOS, de Grenade ; — ULLMANN, de Münich ; — VOGT, de Zurich.

MM. BOHM, docteur en droit, referendar à Francfort s/M. ; — CALVO, ministre de la République argentine à Berlin ; — DANEFF, docteur en droit, avocat à Sofia ; — DIENA, avocat à Florence ; — N. DROZ, ancien président de la Confédération helvétique ; — DJUVARA, ancien député au Parlement roumain ; — GAUVAIN, secrétaire général de la Commission européenne du Danube ; — GHIRGANOFF, avocat à Bucarest ; — KAUFMANN, assesseur de justice à Berlin ; — KIATIBIAN, docteur en droit, avocat à Constantinople ; — KLEEN, secrétaire de légation à Carlsruhe ; — LEHR, secrétaire gén. de l'Institut de droit intern., prof. hon. à Lausanne ; — MOYNIER, président du Comité intern. de la Croix-Rouge ; — MULDER, docteur en droit, à la Haye ; — DE OLIVART, avocat à Barcelone, anc. prof. à Madrid ; — POINSARD, secrétaire général des Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle, à Berne ; — DE ROLLAND, conseiller d'Etat à Monaco ; — ROSTWOROWSKI, docteur en droit ; — SARMISA BILCESCO (Mlle), docteur en droit, à Bucarest ; — SIMONIS, avocat à Luxembourg ; — VEILLCOVITCH, docteur en droit, à Belgrade.

MM. les professeurs : JAY, LAINÉ, LESEUR, LYON-CAEN (de l'Institut), RENAULT, THALLER, WEISS, de Paris ; — BALLEYDIER, CAPITANT, PAUL FOURNIER, MICHOUD, TARTARI, de Grenoble ; — AUDINET, BRY, LACOSTE, d'Aix ; — GÉRARD, d'Alger ; — DE BOECK, DESPAGNET, de Bordeaux ; — BIVILLE, CABOUAT, MARCEL FOURNIER, de Caen ; — BONNEVLLE, DESLANDRES, de Dijon ; — JACQUEY, WAHL, de Lille ; — BARTIN, PIC, SOUCHON, de Lyon ; — CHAUSSE, VALÉRY, de Montpellier ; — BEAUCHET, BOURCART, CHRÉTIEN, LOMBARD, de Nancy ; — PRÉVOST-LEYGONIE, SURVILLE, de Poitiers ; — AUBRY, CHAUVEAU, PIÉDELIÈVRE, de Rennes ; — BONFILS, BRESSOLES, BRISSAUD, MÉRIGNHAC, ROUARD DE CARD, de Toulouse.

MM. ARNAUNÉ, FUNCK-BRENTANO, RAMBAUD, SCHEFER, SOREL, de l'Institut, VANDAL, professeurs à l'Ecole libre des sciences politiques.

MM. BARRÈME, GAIRAL, SELOSSE, professeurs des Facultés libres de droit.

MM. DESJARDINS, de l'Institut, avocat général ; — FÉRAUD-GIRAUD, prés. hon ; — LACOINTA, ancien avocat général à la Cour de cassation ; — DEPEIGES, substitut à la Cour de Riom ; — DE MONTLUC, conseiller à la Cour de Douai ; — PASCAUD, conseiller à Chambéry ; — PRADIER-FODÉRÉ, conseiller à Lyon ; — PRUDHOMME, substitut à Lille.

MM. ARNAUD, auditeur au conseil d'Etat ; — GRIOLET, maître des requêtes honoraire.

MM. DELAVAUD, docteur en droit, secrétaire d'ambassade ; — ENGELHARDT, ministre plénipotentiaire ; — FARGES, chef de bureau aux Archives ; — GIRARD DE RIALLE, ministre plénipotentiaire ; — LIÉBERT, attaché au ministère des affaires étrangères.

MM. CLUNET, CH. CONSTANT, DAGUIN, avocats à la Cour de Paris ; — J. DUBOIS, secrétaire-adjoint du Comité de législation étrangère ; — LUYT, chef du contentieux de la Compagnie des chemins de fer du Midi, en retraite ; — POUTIGNAC-DEVILLARS, ancien négociant ; — DARRAS, DUCHÈNE, DUPUIS, KEBEDGY, PAISANT, PENET, SALOMON, docteurs en droit ; — OFFNER, attaché au parquet général à Hanoï.

mmy'2 /10 B8

LES PROTECTORATS ROMAINS

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE COMPARATIVE.

> Regum, populorum, nationum portus erat et refugium Senatus..... Itaque illud *patrocinium* orbis terræ verius quam imperium poterat nominari.
>
> (CICÉRON, *De off.*, II, 8).

S'il est vrai que l'homme, tant au moral qu'au physique, ne change pas dans ses traits généraux, que de similitudes ne doit-on point trouver au cours des siècles dans des institutions sociales nées sous l'influence des mêmes besoins et destinées à remplir la même fonction !

Ce que le raisonnement suggère apparaît notamment avec une singulière évidence, lorsque, pénétrant à la lumière de l'histoire et de l'épigraphie dans l'organisme politique de Rome, l'on s'applique à rechercher les principes et à dégager le système qui présidaient aux relations du peuple conquérant avec les peuples conquis (1).

Considérés dans leurs éléments propres, sinon dans leur origine, les protectorats européens modernes, comme ceux de l'époque médiévale, diffèrent à peine des protectorats anciens qui servent de sujet à cette monographie, et, dans cet ordre de dualisme et d'assimilation progressive, aussi bien qu'en matière de législation, les Romains sont restés nos maîtres.

L'étude méthodique et approfondie des rapports de Rome avec ses alliés est encore à faire. Essentiellement complexes, ces rapports dépendaient du degré de puissance et de civilisation de l'État mineur, de sa situation géographique, de son tempérament et du concours particulier auquel les circonstances permettaient de l'obliger.

Cette diversité de traitements n'était que l'application voulue de la maxime *divide et impera* et il n'est aucun procédé de gouvernement auquel la Royauté, la République et l'Empire n'aient été plus fidèles qu'à celui-là. Il résumait toute la science politique de Rome.

Cependant de ces conditions distinctes ressortent des faits concordants et certaines règles communes que l'on peut définir et pour ainsi dire codifier. C'est à ce travail de restitution partielle que cet essai est consacré.

(1) V. Ed. Engelhardt, *Parallèle entre les nautes gallo-romains et les bateliers de Strasbourg*, dans la *Revue alsacienne*, année 1887, *in fine*.

I

Le protectorat, on peut l'affirmer sans craindre d'être accusé de complaisance, a été le principal instrument de la domination romaine depuis ses commencements jusqu'à son apogée ; c'est surtout grâce à ce régime de commandement mixte et de tolérance relative que Rome a soumis le monde à son administration et à ses lois.

Voyons la Cité à ses débuts prendre contact avec ses plus proches voisins et jeter les bases du droit public qui devra les régir ainsi qu'elle-même dans la sphère des intérêts extérieurs.

Après la prise d'Albe la Longue et à la suite de soulèvements qui se reproduisent pendant plus d'un siècle, un pacte solennel est conclu avec le *Latium*. Il énonce tout d'abord qu'il y aura paix entre les Romains et les groupes de la ligue latine aussi longtemps que subsisteront le ciel et la terre, ce qui signifie, d'après un texte explicatif, qu'ils ne se feront jamais la guerre entre eux, n'appelleront pas l'ennemi sur leur territoire et ne lui livreront pas passage. Les alliés attaqués seront défendus par tous les autres ; le butin sera partagé également. Chacun des contractants restera pleinement autonome, même vis-à-vis de l'étranger, en tant que les clauses du traité ne seront pas en question ; il pourra même entreprendre une guerre offensive pour son propre compte. Les armées communes seront formées de contingents équivalents et le commandement en sera alternatif (1).

Il y a donc, d'après la lettre, égalité complète entre les deux communautés ; « aucun mot ne peut faire soupçonner l'Empire » (2), et tel est le soin que prend la Cité de ménager l'amour-propre de la ligue, qu'elle lui attribue la présidence de l'assemblée fédérale, ne se réservant que celle du Festival. Mais le fait ne tarde pas à démentir ce que le droit avait établi.

Rome qui représente une unité compacte en face d'un corps politique morcelé, Rome dont le génie naissant rayonnait déjà sur toute l'Italie, arrive insensiblement à l'hégémonie dans l'association et l'on peut même supposer qu'elle en devient l'organe au dehors.

Elle décide de la guerre et de la paix, assume la direction exclusive de la force armée, choisit même l'état-major et en dispose à son gré. Le butin est inégalement réparti et, particularité significative, les auspices sont pris au Capitole au nom de la nation latine.

Si contraire qu'elle fût aux engagements primitifs, cette situation, qui avait tous les caractères d'un *fœdus iniquum*, se maintint pendant plus de cent ans. Elle n'était que le prélude de la sujétion qui s'accomplit un

(1) Tite-Live, VIII, 6.
(2) Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*.

demi-siècle plus tard sous la forme de conventions différentes passées avec chacune des villes jusqu'alors fédérées. La vieille nationalité latine disparut et l'unification de l'Italie et par suite celle du monde furent ainsi préparées (1).

Déjà dans ce premier tableau l'on découvre quelques-unes des similitudes auxquelles je faisais allusion tout à l'heure, et, pour n'en citer qu'un exemple puisé dans les annales de ce siècle, je rappellerai qu'en 1806 une union analogue à celle des *trente* cités latines et de Rome se forma entre *trente-trois* États allemands et l'Empereur des Français, Roi d'Italie.

Sans doute le statut de la Confédération du Rhin, à l'encontre de l'acte constitutif de la Confédération latino-romaine, conférait à l'une des deux parties une supériorité politique et militaire que Rome n'acquit que plus tard et dont elle usa d'ailleurs avec non moins de rigueur que le protecteur de la ligue germanique. Mais remarquons que dans les deux cas l'entière autonomie des alliés fait l'objet de stipulations à peu près semblables, autonomie que Napoléon, en ce qui concerne les Princes d'outre Rhin, ne se fait pas faute de reconnaître en proclamant que ces Princes « n'ont pas de suzerain ».

Or l'histoire nous dit et les Allemands conviennent eux-mêmes que l'ensemble des États de la Confédération rhénane constituait une sorte d'annexe du territoire français et que l'Empereur-Roi commandait à ses chefs comme à des vassaux (2). Les Latins avaient nominalement l'isopolitie comme les Allemands étaient censés posséder « la plénitude de la souveraineté » (3). En réalité ils subissaient une véritable tutelle et leur indépendance ne se distinguait pas de celle que réglemente, c'est-à-dire qu'amoindrit tout pacte formel de protectorat.

L'on peut ainsi mettre sur le même plan, sinon identifier, deux événements historiques que sépare un intervalle de plus de vingt siècles.

J'ai rapporté incidemment qu'après la dissolution de la fédération du *Latium*, Rome traita séparément avec chacune des villes qui en faisaient partie. J'ajoute que toute assemblée commune leur fut interdite, voire même le *commercium* et le *connubium* réciproques, dispositions violentes dont le mobile n'était que trop clair ; la cité protectrice entendait éviter non seulement toute coalition publique, mais même tout concert, tous rapprochements individuels de nature à compromettre sa suprématie.

C'est aussi, notons-le, en exerçant une pression inégale sur les autres

(1) Au temps de Pline, c'est-à-dire dans le Ier siècle de l'ère chrétienne, on cherchait l'*emplacement* des anciennes cités du *Latium* (Pline, III, 5).

(2) V. Ed. Engelhardt, *La Confédération du Rhin*, dans la *Revue de dr. intern. et de lég. comp.*, t. XXVI (1894), p. 631 et suiv.

(3) Article 4 du traité du 12 juillet 1806.

cités italiques non latines et en les isolant avec jalousie les unes des autres, que les Romains procédèrent à l'incorporation de la péninsule. Les conventions qui leur subordonnaient les villes des Herniques, de Naples, de Nola, d'Héraclée laissaient à ces groupes des franchises assez étendues, tandis que celles passées avec d'autres communautés, avec Tarente par exemple, réduisaient leurs libertés aux limites les plus étroites. En compensation de la sécurité qu'ils y gagnaient, ces alliés devaient fournir un contingent militaire ou payer un tribut.

Après la soumission des Gaulois cisalpins et des Liguriens, l'Italie entière, de l'Adriatique aux Alpes, se trouva aux pieds de Rome et son unité *politique*, résultat d'une lutte cinq fois séculaire, fut un fait accompli.

Cette unité toutefois ne consomma que plus tard la fusion des peuples assujettis ; *elle laissa subsister, comme une sorte de régime d'attente, la plupart des privilèges contractuels qui avaient accompagné la conquête*, sans effacer maintes distinctions originelles qui établissaient entre mêmes ressortissants des classes très inégalement partagées. Plusieurs catégories de villes s'étaient successivement groupées autour de l'enceinte primitive et dans les territoires adjacents. Les unes étaient entièrement assimilées à la métropole ; les autres jouissaient du droit de cité sans exercer le suffrage ou le droit *adipiscendorum in urbe honorum* ; d'autres enfin n'avaient ni la cité, ni le suffrage. Municipes, colonies, *civitates federatæ*, telles étaient les principales divisions administratives de ces communautés juxtaposées, plutôt que confondues sous une même loi souveraine ; tels étaient les premiers organes de l'appareil de guerre que Rome avait adapté à ses fins et par lequel elle allait bouleverser le monde.

Déjà bien avant que cette œuvre en quelque sorte préparatoire fût entièrement achevée, les Romains avaient porté leurs armes en dehors de la péninsule, expérimentant sur un plus grand théâtre cette politique de ménagements qui respectait dans des mesures diverses l'autonomie des vaincus. Le premier auxiliaire non italique dont ils recherchèrent le concours, au début des guerres puniques, fut Hiéron de Syracuse qui unit ses forces aux leurs contre Annibal. Il resta fidèle jusqu'à sa mort à une alliance qui, tout en l'abaissant en sa qualité de protégé, l'épargnait dans son indépendance nationale.

En ces temps trois Rois principaux régnaient sur les populations de l'Afrique septentrionale et, suivant un usage qui s'est perpétué jusqu'à nos jours dans le continent noir, de nombreux chefs de tribus relevaient de ces potentats. C'étaient Bocchar, Roi des Maures, Syphax, Roi des Massessyles et Massinissa, Roi des Massyliens.

Lorsqu'il put leur dicter la loi, le Sénat s'avisa d'affaiblir l'un au pro-

fit de l'autre, ce en quoi, dit Montesquieu en ses Considérations générales, il faisait deux choses : il s'attachait des Princes dont il avait peu à craindre et beaucoup à espérer et il en déprimait d'autres dont il n'avait rien à espérer et tout à craindre.

Voulant gouverner l'Afrique de haut et de loin *sans y avoir de possessions directes*, il lui importait d'y ériger un État qui n'aurait pas assez d'importance pour se passer de sa protection, mais qui pourrait l'aider à surveiller Carthage et à la réduire à l'impuissance. Ce rôle fut destiné à Massinissa dont le domaine s'agrandit de celui de Syphax et qui, sous la sauvegarde romaine, devint le fondateur du Royaume de Numidie. La cité punique fut comme tenue à la chaîne ; un vampire lui suça le sang et ce vampire vécut un siècle (1).

Dans la suite et à mesure que l'hégémonie romaine s'étendit des rivages de la Méditerranée vers le Sahara, comme l'on ne pouvait songer à élever dans ces parages des retranchements continus (2), la défense de cette frontière ouverte fut confiée à des chefs du pays recevant leur investiture de la métropole tout en s'administrant à peu près à leur guise. Ces chefs prenaient tels titres qui leur convenaient, même celui de Rois ; mais Rome qui leur laissait toutes les apparences de la souveraineté en les gratifiant d'un manteau brodé, d'un sceptre d'argent ou d'ivoire et de bandelettes figurant un diadème, leur faisait constamment sentir sa rude main en entretenant dans leur capitale un résident dont la fonction n'était pas sans rapports avec celle des officiers préposés aux bureaux arabes de l'Algérie moderne. Ces roitelets confinaires n'étaient autres que nos Khalifas, nos Bachagas et nos Cheiks.

L'étude archéologique de ces régions démontre d'ailleurs que les Romains s'y trouvèrent en face des mêmes problèmes que les Français d'aujourd'hui et qu'en plus d'un point ils se sont montrés supérieurs. Il suffit de constater qu'en utilisant l'humeur guerrière des indigènes, ils n'employaient que vingt-sept mille soldats pour contenir un territoire une fois plus vaste que celui où la France garde une armée de soixante mille hommes (3).

D'autre part, l'Italie s'est nourrie pendant des siècles de la substance du sol africain (4) ; elle a tiré de son sein tout ce qu'il pouvait donner en le fécondant par tous les moyens rationnels que le génie civil mettait à

(1) Michelet, *Histoire romaine*.
(2) Ce qui se fit plus tard sur le Rhin et sur le Danube.
(3) Gaston Boissier, *L'Afrique romaine*.
(4) Les naviculaires d'Égypte et d'Afrique, dans Ed. Engelhardt, *Histoire du droit fluvial*, 1889.

sa disposition (1), tandis que l'Algérie française est à peine parvenue à se suffire à elle-même (2).

Au cours des guerres puniques, Philippe de Macédoine s'était rapproché du vainqueur de Cannes et avait fait cause commune avec lui. La phalange ne put résister à la légion et le successeur d'Alexandre passa au rang d'allié ou de *subregulus*, c'est-à-dire que la Macédoine devint, comme l'Afrique, un territoire de protectorat. Philippe et après lui Persée eurent en outre, à titre de mandataires, l'administration de l'intérieur de la Thrace qui dépendit ainsi du gouvernement central au second degré.

De leur côté, les Grecs, sur lesquels le monarque macédonien avait un moment appesanti son joug et qui avaient appelé les Romains à leur secours, ne tardèrent pas à entrer dans la clientèle de leurs libérateurs. Ceux-ci toutefois, bien loin d'écraser du poids de leur supériorité ceux qui, à l'âge héroïque, avaient été sans pitié pour les vaincus, usèrent à leur égard d'un traitement basé sur le partage le plus large de l'autorité publique. Toutes les cités furent affranchies du tribut, délivrées des garnisons étrangères et maintenues dans la jouissance de leurs institutions nationales.

L'édifice de la puissance romaine en Asie, l'on ne saurait assez insister sur ce fait, fut construit sur le même plan que celui de l'Afrique, et la reproduction en est même si fidèle *qu'elle va jusqu'à la symétrie.*

Après la défaite d'Antiochus, en effet, Rome, sans garder pour elle un pouce de territoire, constitua au cœur de son nouveau domaine un Royaume, celui de Pergame, qui, formé des deux Phrygies, de la Lydie, de l'Ionie et de la Chersonèse, remplit le même rôle que celui de Numidie en Afrique. Eumène fut l'agent le plus actif et le plus utile de sa suprématie dans ces contrées excentriques et singulièrement morcelées. Une sorte de sous-délégation lui attribua le droit de recevoir le tribut

(1) Rome poursuivit pendant plus de trois siècles l'œuvre économique des Phéniciens. C'est par le labeur humain qu'ont été domptés les *oueds* et que les plaines ont pu être alimentées par émission et reprise des eaux à des niveaux de plus en plus bas. Le système anglais du *Catch Water*, qui semble le dernier mot de la science agronomique moderne, était d'un emploi courant aux temps des Romains (V. Rapport de M. du Coudrey la Blanchère, 1895).

(2) L'on pourrait multiplier les rapprochements entre les deux dominations. M. Gaston Boissier rappelle notamment qu'en 1857 le maréchal Randon, voulant conquérir la Grande-Kabylie, écrivait : « ces peuples conservaient aux portes d'Alger une indépendance toujours fâcheuse pour la tranquillité de notre colonie ». C'est, fait observer le savant épigraphiste, la thèse que défendait Agricola, le beau-père de Tacite, en soutenant qu'un peuple n'est jamais soumis tant qu'il est entouré de nations qui ne le sont pas, et pour qu'il supporte la servitude, il faut lui ôter de devant les yeux le spectacle de la liberté. — V. aussi l'ordre du jour de Lambèse adressé par l'Empereur Adrien à ses troupes d'Afrique à la suite de grandes manœuvres exécutées devant lui dans le Sud africain.

des cités grecques qui, sans bénéficier des mêmes privilèges que leurs congénères européens, gardèrent une certaine autonomie locale.

Antiochus dut se contenter de la Cilicie, et suivant le précédent de Carthage, les Galates, peuple particulièrement turbulent et rapace, furent *enchaînés* au Royaume de Pergame. Et pour que l'exemplaire fût absolument conforme à l'original, le Sénat, comme dans les dépendances africaines, commit à la garde des frontières de l'Empire asiatique plusieurs Princes indigènes auxquels, pour prix de leurs services, il garantit maintes prérogatives, telles notamment que l'hérédité dynastique et en partie du moins l'immunité fiscale.

Nous retrouvons plus tard la même organisation aux limites orientales d'Europe avec cette différence toutefois que les chefs de ces pays confinaires, bien loin d'être astreints à un tribut, étaient pour la plupart subventionnés et figuraient de véritables pensionnaires comme au XVI[e] siècle les pirates barbaresques. Il y en avait d'autres; Arrien en désigne six sur les côtes du Pont-Euxin, qui, chargés du même office, tenaient directement d'Adrien leurs pouvoirs.

Ici encore nous sommes en présence d'une institution qu'à plus de dix-sept siècles de distance les mêmes nécessités ont fait naitre sur les *marches* de plus d'un État moderne. L'Autriche, par exemple, avait à couvrir sa frontière de l'Est contre un danger permanent, celui des invasions ottomanes. Elle forma de ce côté les *Grænzer* qui sont ou plutôt qui étaient des paysans-soldats exclusivement préposés à la défense de leurs foyers, qui recevaient des terres à titre de bénéfice irrévocable et étaient exempts de l'impôt (1).

Vers la fin de la République, le cercle de l'hégémonie romaine comprenait tous les territoires baignés par la Méditerranée et était décrit par l'Atlantique, le Rhin, le Danube, l'Euphrate vers le milieu de son cours, les cataractes du Nil et les déserts d'Afrique. *Romanum* (*erat*) *solis utrumque latus* (2).

Ce déploiement extraordinaire s'était opéré dans les deux siècles qui avaient suivi la phase constitutive de l'unité italique et marquait la période de hauteur, je dirai l'âge de virilité du colosse auquel quatre cents

(1) Comme tenanciers, les *Grænzer* avaient le domaine utile, l'Empereur le domaine direct. Ce régime n'était pas précisément celui des fiefs aux temps de la féodalité. Le paysan confinaire n'avait pas de seigneur ; il ne connaissait que son souverain.

Si l'on disposait de suffisants éléments de comparaison, peut-être découvrirait-on de curieuses analogies entre les deux agglomérations de confinaires d'Esclavonie et de Transylvanie et les deux petits Royaumes d'Emèse de Tarcondimotas organisés de façon à arrêter les brigandages des montagnards de l'Amanus et les nomades campés sur les frontières de la Syrie et de la Palestine.

(2) Ovide, *Fast.*, I.

ans d'existence étaient encore réservés. Les peuples ainsi maintenus en faisceau sous la même étreinte constituaient un ensemble organique sans perdre leur personnalité nationale, vaste polypier vivant de vies individuelles et d'une vie commune (1). Ils étaient *membres* de l'Empire suivant le mot que Suétone met dans la bouche d'Auguste, sans être de véritables compatriotes et, quand un démembrement avait lieu, ils y étaient compris (2).

A plus d'un égard leur condition politique ressemblait à celle des États italiens dépendant de la France du XIVe au XVIe siècle. Les Génois, les Milanais, les Napolitains, quoique relevant à des titres divers du Roi Très Chrétien, restèrent Génois, Milanais, Napolitains (3). Chez eux toutefois le particularisme régional resta toujours singulièrement vivace, et c'est peut-être par cette nuance qu'ils se distinguent des alliés de Rome chez lesquels se révélait à un plus haut degré le sentiment, disons la conscience, de leur incorporation à un Empire universel.

Ayant le même intérêt, celui de la « paix romaine », rois, dynastes, princes, philargues, etc. étaient tenus dans le même devoir, celui de « l'obéissance romaine », vraie caractéristique de rapports que dénotent clairement les dénominations de *subreguli* ou d'*inservientes* sous lesquelles ils étaient rangés. Et ce n'est pas sans un grand fond de vérité que Cicéron a pu dire : le Sénat était devenu l'asile des Rois, des peuples et des nations... *Rome méritait plutôt le nom de* PROTECTRICE *que celui de maîtresse du monde* (4).

II

Nous étant sommairement représenté les faits dans leur enchaînement chronologique, raisonnons et précisons, s'il se peut, le témoignage du moraliste romain en considérant plus particulièrement, sous l'aspect qui nous intéresse, l'œuvre immense qu'il définit avec un si juste orgueil.

Lorsque Rome inaugura la période des conquêtes extérieures, le Sénat

(1) L'Espagne et la Gaule transalpine, il est vrai, avaient été placées sous une administration directe comme étant dépourvues d'un gouvernement assez fort pour répondre de leur fidélité. Cependant la Gaule comptait de nombreuses cités libres et des alliés, tels que les Eduens, les Lingons, les Rêmes et les Carnutes.

Auguste, suivant les traditions de la République, fit aux Gaulois des conditions diverses, distribuant inégalement les privilèges pour créer parmi eux des intérêts différents.

(2) Pline, dans son Panégyrique, dit de Trajan à propos de l'Égypte : il nourrit et *protège* une nation que la mer sépare de Rome *comme si c'était une partie du peuple romain.*

Proculus, il est vrai, disait : je ne doute pas que les peuples libres et fédérés ne soient en dehors de l'Empire. Mais il est évident que le jurisconsulte faisait allusion à l'indépendance *intérieure* de ces peuples et non à leur indépendance *politique.*

(3) Pour être citoyen français, il fallait des lettres de naturalité, de même que, pour être citoyen romain, il fallait avoir reçu la cité.

(4) Cicéron, *De off.*, II, 8.

semblait résolu de prime abord à borner sa souveraineté au territoire italique, se rendant compte des difficultés, des impossibilités mêmes d'un gouvernement direct sur les nations lointaines d'origine, de civilisation et de mœurs diverses que le sort des armes mettrait à sa merci. L'expérience le confirma dans ce clairvoyant propos qui, suivant le mot d'un historien illustre, devait empêcher que le noyau de l'Empire ne fût écrasé par son écorce (1).

Rome usa donc de modération à l'égard des vaincus qui se croyaient exposés, comme le dit Diodore, aux dernières rigueurs, modération toute de calcul sans doute, mais qui n'en était pas moins inattendue en ces temps où le triomphe de la force légitimait toutes les violences (2). Au lieu de se voir voués à la servitude ou même à la destruction, ceux que la fortune de la guerre avait trahis ou qui pour d'autres causes se trouvaient désarmés, gardaient pour la plupart leur intégrité ethnique, leurs institutions et leurs lois et, s'ils ne partageaient pas la dignité du nom romain, il ne leur était pas interdit d'y prétendre (3).

Ce n'était pas, répétons-le, un sentiment d'équité qui portait le Sénat à ménager ceux qu'il aurait pu anéantir et s'il pouvait ne pas lui être indifférent d'édifier le monde par son humanité, il savait au besoin frapper à mort ses ennemis obstinés et ruiner à tout jamais leur puissance, témoins Albe la Longue, Carthage, Corinthe et Numance (4).

Quoi qu'il en soit, en sauvegardant presque toujours l'autonomie des peuples subjugués, il les gagnait par la reconnaissance et par la crainte, *puisant en eux-mêmes, tout en en réglant l'emploi, les éléments de leur propre éducation matérielle et morale*, épargnant ainsi ses fonctionnaires et ses armées.

Une comparaison se présente ici qui me paraît mettre en relief cette habile et constante politique ; les spécialistes me pardonneront de l'emprunter à cet ordre de travaux qui a pour but l'amélioration des voies navigables.

Des barres se forment à l'embouchure des grands fleuves par l'accumulation lente et continue des matières meubles qu'ils tiennent en suspension. Détourner le courant en lui créant une issue nouvelle et le *forcer* par ce changement de direction à déverser ses eaux dans d'autres fonds de la côte, telle avait semblé, de prime abord, la vraie solution du

(1) Mommsen, *Histoire romaine*.

(2) Les Romains, dit Bossuet, étaient toujours plus traitables victorieux que vaincus.

(3) Les Grecs en croyaient à peine à leurs oreilles, lorsque, après la victoire de Cynocéphale, Flaminius les déclara libres et exempts de tribut. Ils se firent répéter la proclamation du proconsul (Plutarque, *In Flamin.*).

(4) *Parcere subjectis et debellare superbos* (Virgile, *Eneid.*, liv. VI).

problème (1). L'on a imaginé plus tard de prolonger simplement les rives sur les barres au moyen de deux jetées parallèles, de telle sorte que par sa pente naturelle, par sa propre chasse, *le fleuve travaillât lui-même à l'approfondissement de son lit*, et ce système, moins dispendieux et plus durable dans ses effets, a généralement réussi (2).

L'on aperçoit aisément l'analogie du procédé par lequel, s'abstenant de violenter les peuples conquis et de les soumettre à des lois étrangères, Rome s'appliquait à utiliser leurs énergies virtuelles, à en faire les instruments dociles de leur propre régénération.

Ne saisit-on pas pour ainsi dire sur le vif l'idée maîtresse de ces unions particulières qui associaient aux destinées de Rome les nations les plus disparates et parfois les plus rebelles, unions que l'on ne saurait, ce me semble, plus exactement qualifier qu'en leur appliquant le néologisme de protectorat inscrit en tête de ces pages (3).

Elle était assurément orgueilleuse et avide cette intendance suprême du monde concentrée dans le Conseil souverain de la Cité de Romulus ; mais bienfaisant aussi était le génie administratif qui présidait à ses entreprises civilisatrices, et s'il paraît quelque peu hyperbolique d'affirmer, comme Œlius Aristide, que les vaincus se félicitaient de leur défaite (4), c'est en toute justice que l'on peut dire des pays protégés ce que Tertullien disait de l'Empire en général : le monde est chaque jour mieux cultivé et plus riche. Les routes s'ouvrent au commerce ; les déserts sont transformés en domaines féconds. On laboure là où s'élevaient des forêts. On sème où l'on ne voyait que roches arides ; les marais sont desséchés et les troupeaux ne craignent plus la bête fauve. Maintenant plus d'îles qui inspirent l'horreur, plus de rochers qui effrayent ; partout des maisons, des peuples, des cités ; partout la vie.

Il serait difficile, faute de notions précises, de classer les *socii*, c'est-à-dire les différentes communautés nationales de « liberté douteuse », d'après la nature des engagements qui les liaient à l'État romain. Les explications que donne le Digeste, en traitant du *jus postliminii*, ne nous éclairent qu'imparfaitement à cet égard. « Un peuple

(1) Des ouvrages de ce genre ont été entrepris par les Égyptiens sur le Nil, par Drusus sur le Rhin, par les Vénitiens sur le Po di Goro, par les Chinois sur le Houang-Ho, par Napoléon Ier sur le Rhône.

(2) Comme sur l'Oder à Swinemünde et sur le Danube à Soulina.

(3) Les envahissements successifs des Romains à travers le monde ont présenté les caractères d'un véritable protectorat à l'égard de tous les peuples de soumission facile (V. Wilhem, *Des protectorats*, dans les *Annales de l'École libre des sciences politiques*, t. IV (1889), p. 695).

(4) Pline ne met pas moins de complaisance dans ce vœu : « que les nations apprennent combien ceux qui vivent dans un État libre toujours exposé à des divisions, trouvent plus leur compte à être sous la domination d'un seul » (*Paneg.*).

libre, énonce-t-il, est celui qui ne subit la domination d'aucun autre. Ce peuple peut être un confédéré, soit qu'il ait conclu un traité d'amitié sur le pied de l'égalité, soit qu'il ait reconnu avec courtoisie la majesté d'un autre peuple » (1).

« Cette dernière formule, ajoute le législateur, a pour but de démontrer que l'autre peuple exerce une certaine suprématie et non de donner à croire que son co-contractant a cessé d'être libre. C'est ainsi que nos clients doivent être réputés libres, bien qu'ils nous le cèdent en puissance et en dignité. De même, le peuple qui a promis de reconnaître avec courtoisie notre majesté, ne doit pas cesser d'être regardé comme un peuple libre. Toutefois il assume par là des devoirs envers nous et, s'il y manque, nous sévissons contre lui ».

Quelque insistance que mette l'auteur de la loi *de captivis* à gratifier du titre de peuples libres ceux qu'un événement de guerre livrait aux chances variables d'un *fœdus iniquum*, il n'en est pas moins certain que les alliés de cette catégorie souscrivaient, *volentes, nolentes*, à un pacte de réelle subordination et que leur souveraineté en était gravement atteinte. Par ces alliances inégales qu'un historien grec appelait avec raison *prosagmata* ou actes de commandement, ils abandonnaient en effet la direction de leur politique étrangère (2) et acceptaient d'avance comme amis et ennemis les amis et les ennemis des Romains (3).

Dans sa lettre l'*æquum fœdus* respectait en ces points l'autonomie nationale (4).

En fait, que les traités d'alliance continssent ou non l'aveu de l'infériorité de l'un des contractants, qu'ils fussent égaux ou inégaux, l'allié de Rome en sortait abaissé et sa dépendance n'était qu'une question de mesure.

Le droit privé peut servir ici à mieux comprendre ce que le droit public articule en termes généraux et ce que la pratique a plus ou moins uniformément établi. C'est le jurisconsulte Proculus lui-même, dans le passage que je viens de citer, qui met sur la voie de cet éclaircissement relatif.

L'on sait que le patronage, si usuel à Rome, affectait deux formes différentes, lorsqu'il s'appliquait à un étranger. On le désignait sous le nom d'*hospitium* quand l'étranger appartenait à une autre cité autonome. C'était la clientèle lorsque le client abandonnait sa cité pour se fixer auprès de son patron. Les deux contrats reposaient sur une clause de

(1) *Ut is populus alterius majestatem comiter conservaret.* (Loi *de captivis*, etc. Dig., I, 49, 1, 15, Proculus). — Le mot *majestas* est pris dans son sens propre, celui de supériorité.

(2) Polybe, 3, 22, 24, 27, 22, 15, 26.

(3) Tite-Live, XXXVIII, 8.

(4) Tite-Live, VIII, 2.

protection et sur des services corrélatifs ; mais le premier engendrait des obligations identiques et réciproques, tandis que le second imposait des devoirs distincts à chacune des parties, devoirs plus onéreux pour le client que pour le protecteur.

Cette différence correspond à peu près à celle des alliances égales et inégales, et l'allusion de Proculus dénote bien cet esprit juridique que les Romains apportaient même dans les actes de politique extérieure.

Remarquons à ce propos que le patronage ne s'exerçait pas seulement à l'égard des individus ; il n'était guère d'association, de collège qui ne se réclamât d'un patricien dûment subventionné et les *subreguli* eux-mêmes se faisaient à l'envi les tributaires de quelque haut personnage de Rome ou de l'une des familles les plus riches (1). Ils étaient ainsi à la fois alliés et *hospites* comme par exemple un mi-souverain de nos jours qui aurait choisi à titre de défenseur officieux de ses intérêts un ressortissant particulièrement qualifié de l'État dont il serait conventionnellement le protégé.

Ajoutons qu'à l'encontre des contrats de clientèle privée qui ne pouvaient guère se concevoir sans l'initiative spontanée de leurs bénéficiaires, les alliances publiques étaient plus souvent subies que recherchées.

Telle était la règle ; elle avait ses exceptions. Le fils de Syphax sollicita le titre d'allié des Romains en protestant qu'il ferait tous ses efforts pour ne pas se laisser vaincre en bons offices envers la métropole (2). Bocchus de Mauritanie brigua la même faveur qui ne lui fut que promise (3). La plupart des États grecs, je l'ai dit, se mirent volontairement sous la sauvegarde de Rome (4). Des alliés même se montraient prêts à renoncer à leur demi-indépendance pour conserver du moins leur intégrité territoriale. Ce fut le cas des Carthaginois incessamment dépouillés de parcelles de leurs possessions nationales par Massinissa.

Il arrivait aussi que des peuples libres, sans aller jusqu'à l'alliance, demandaient simplement des magistrats romains, tels que les Capouans qui ne voyaient pas d'autre remède à leurs dissensions intestines. Divisées par les factions, les Républiques italiennes du moyen âge n'avaient-elles point aussi recours à des administrateurs étrangers et ne fut-il pas long-

(1) Martial appelle les chefs de ces familles des Rois.

(2) Tite-Live, XXXI, 11.

(3) Salluste, *Jugurtha*.

(4) Ce ne fut pas sans quelque fierté que leurs députés dirent au Sénat : « Votre gloire est de nous défendre, car ceux qui se recommandent à vous ont dominé le monde. La reconnaissance vous oblige à prêter votre aide aux descendants des héros dont les victoires ont préparé votre Empire. Si Troie n'avait pas succombé sous nos coups, Rome ne se serait point élevée et ce n'est pas Romulus et Remus qu'aurait allaités la louve ».

temps d'usage que le podestat appartînt par son origine à un autre pays que celui qu'il était appelé à gouverner (1) ?

Rome ne se contentait point de « l'obéissance » pour prix de « la paix » dont elle dotait ses alliés et, pour en revenir à la comparaison du fleuve pourvu de digues régulatrices, elle mettait à profit avec une rare maîtrise les forces locales et pour ainsi dire latentes qu'elle avait su développer. Sous la direction de ses chefs militaires, les protégés coopéraient à la défaite de ses ennemis et lui valaient parfois les plus éclatants, sinon les plus invraisemblables triomphes.

Les Romains, fait observer Montesquieu, ne soumettaient point de peuple qui ne leur servît à en humilier d'autres. Les Latins et les Herniques les avaient aidés à subjuguer les Volsques et les Toscans comme plus tard Massinissa, Eumène, les Étoliens et les Rhodiens à réduire Annibal, Philippe et Antiochus.

Les États colonisateurs d'aujourd'hui n'ont-ils pas recours à la même tactique en enrégimentant les indigènes qu'ils emploient pour consolider et étendre leurs établissements ? Ainsi ont procédé les Français au Sénégal, les Allemands sur la côte de Zanzibar, les Italiens dans l'Érythrée et avant eux les Anglais aux Indes orientales.

Je notais au début de cette étude que quelques légions encadrant des troupes recrutées sur place suffisaient à maintenir l'autorité de Rome sur le vaste domaine africain. Les Anglais ont renouvelé ce prodige dans leur Empire asiatique où cent mille Européens commandent à deux cent cinquante millions d'autochtones.

Ajoutons que les auxiliaires romains, rigoureusement disciplinés, étaient dirigés souvent sur les points les plus éloignés de l'Empire, comme par exemple les cavaliers maures conduits sur les bords du Danube et de la Theiss et représentés sur la colonne trajane (2).

Un travail de mutuelle pénétration s'accomplissait ainsi et les peuples se transformaient insensiblement à l'image de la Cité qu'ils s'habituaient à considérer comme leur seconde patrie.

Terminons ces commentaires par un dernier rapprochement.

Les alliés en général, ceux des catégories inférieures en particulier, devaient foi et hommage au Sénat ou à l'Empereur et géraient leurs États comme une sorte de *beneficium* et même parfois comme un *beneficium* viager (3). Ils avaient la jouissance de leur sol et la nue propriété

(1) V. Ed. Engelhardt, *La République de Gênes*, dans la *Revue de dr. intern. et de lég. comp.*, t. XXV (1893), p. 230 et suiv.

(2) Les inscriptions que j'ai découvertes en 1864 et 1865 dans le camp romain de Trœsmis constatent le même fait.

(3) Comme Juba, un des *reges inservientes* de Tacite, qui valait mieux, disait l'historien, qu'un proconsul pour ouvrir les voies à la domination romaine.

en appartenait au peuple romain, droit qui était représenté par le *tributum* ou le *vectigal* (1). D'autre part, un grand nombre de ces *inservientes*, nous l'avons vu en Afrique, en Asie et même en Europe, avaient sous leur dépendance des États ou corps politiques secondaires dont ils étaient responsables vis-à-vis du pouvoir central et qui relevaient dès lors de celui-ci au second degré.

N'aperçoit-on pas à travers ce réseau, de large mais forte contexture, les grandes lignes de l'édifice social du moyen âge, et ne dirait-on pas que le monde féodal n'est que le prolongement du monde façonné aux temps de sa grandeur par le génie latin ? Et je néglige ici la distinction des populations romaines en *honestiores* et *humiliores* qui équivaut à peu près à celle des nobles et des vilains des siècles suivants.

Si l'on fait abstraction des rapports particuliers entre vassal et suzerain, rapports tout intérieurs qui n'intéressent guère plus le droit international que ceux de client à patron, l'on découvre dans l'organisation médiévale des *sous-protectorats* publics analogues à ceux de l'époque qui nous occupe. Gênes entre autres, vers le milieu du XVe siècle, protégeait Monaco tout en étant protégée elle-même par le Roi de France (2).

Cependant, en comparant les efficients des deux civilisations, on y relève une différence profonde. Sous le régime féodal, l'autorité effective résidait entre les mains des feudataires de la Couronne et celle-ci n'en avait que l'apparence sous la fiction d'une suprématie morale sans responsabilité. C'était le contraire à Rome, où le Sénat et l'Empereur exerçaient une dictature permanente et incontestée.

« Au moyen âge, dit Guizot, les possesseurs de fiefs furent toujours entre eux dans un état d'incohérence et de guerre, obligés de recourir sans cesse à la force parce qu'aucun pouvoir supérieur vraiment public n'était là pour maintenir entre eux la paix et la justice ». Ce pouvoir existait à Rome ; mais vers la fin de la République il commença à fléchir ; d'ailleurs le gouvernement indirect, qui avait été une nécessité des premiers temps de la conquête, a ses vices propres comme système mixte et relativement indéterminé, et à la longue la Cité maîtresse en fit l'expérience surtout lorsque la guerre civile vint ajouter à l'épuisement des guerres extérieures (3). De fréquentes querelles s'élevaient entre

(1) *In eo solo dominium populi romani... nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur*. (Gaius, *Instit.*, II, 7.)

Le fils de Massinissa vint déclarer au Sénat qu'il n'avait pas oublié qu'il devait sa couronne au peuple romain ; content du simple usufruit, il savait que la propriété restait au donateur (Polybe et Tite-Live, liv. XLV).

(2) C'est ce qui ressort d'une patente de Louis XI confirmant au seigneur de Monaco un droit de péage maritime.

(3) A mesure que diminuait l'énergie romaine, la condition des alliés nominalement

les alliés sur les trois continents et les conciliateurs envoyés sur les lieux échouaient parfois dans leur mission. La politique des annexions semblait s'imposer comme la résultante de l'œuvre d'assimilation qui était le but, la vie même de l'Empire, transformation rendue du reste assez facile par le statut provincial qui laissait intactes les libertés municipales et ne concentrait aux mains des gouverneurs que la puissance militaire.

L'on entre dans la période du nivellement des peuples ; le principat allait ouvrir au monde les portes de Rome (1).

III

Au jugement des auteurs grecs, je l'ai dit, les conditions de l'alliance romaine étaient en général des « commandements » ; les Romains, empruntant au droit leur définition, les qualifiaient de « lois » sans que l'usage distinguât précisément les traités égaux des traités inégaux. On les appelait aussi *formules*, de même qu'au moyen âge les conventions de protectorat étaient des *capituli*. Résumons ces conditions en les accompagnant, suivant notre méthode, des observations comparatives que chacune d'elles comporte.

Le premier engagement imposé aux *socii* portait sur la remise des prisonniers et déserteurs. Non seulement dans la plupart des cas aucune indemnité, aucun échange n'étaient convenus pour cette restitution, mais Rome, si elle n'immolait pas ses captifs en les jetant aux bêtes, en faisait des esclaves à perpétuité. Le butin devait être rendu (2).

Il n'est guère de clause qui accuse plus ostensiblement que celle-là l'humiliation du vaincu, la prépotence du vainqueur et aussi (est-il besoin d'y insister ?) le contraste des coutumes anciennes avec les mœurs contemporaines. Si, comme il est naturel qu'il en soit ainsi, la stipulation spéciale qui, de prime abord, consacrait la paix romaine, *prélude* également à tous les traités de paix modernes, elle est du moins réciproque et l'on ne concevrait même pas, en ces temps de solidarité humaine, que le prisonnier ne fût pas inviolable dans sa vie, dans ses biens et finalement dans sa liberté (3).

souverains et en réalité asservis était devenue intolérable ; ils n'avaient même plus la paix entre eux, paix que devait leur assurer tout au moins leur dépendance (Mommsen, *loc. cit.*).

(1) Sous Auguste, il y avait vingt-six provinces ; on en comptait quarante-cinq sous Marc Aurèle, la plupart formées aux dépens des alliés.

(2) V. notamment le traité avec Carthage après Zama.

(3) Aux termes du Manuel des lois de la guerre voté par l'Institut de droit international en 1880, la captivité n'est ni une peine qu'on inflige aux prisonniers, ni un acte de ven-

Le remboursement des frais de guerre auquel, de nos jours, l'évacuation des armées victorieuses est généralement subordonnée, n'avait guère sa raison d'être sous l'empire du droit de la force qui autorisait le pillage et la destruction des propriétés privées, c'est-à-dire l'anéantissement ou la confiscation des biens des populations belligérantes et *inoffensives* (1). Un tribut annuel lui était ordinairement substitué, témoignage durable de l'abaissement de ceux qui s'étaient inclinés devant « la majesté » du peuple romain.

Nous voyons cependant que les Carthaginois, après l'abandon de la Sicile, durent payer 3.000 talents ou 18 millions. Une indemnité de 15.000 talents ou de 90 millions fut exigée d'Antiochus après sa défaite de Cynocéphale.

Les alliés, sauf les confinaires dont le concours armé avait une destination essentiellement locale, s'obligeaient à fournir un certain contingent de corps de combat (2). Ce contingent était ainsi réglé que l'infanterie égalait à peu près en nombre celle des Romains, tandis que la cavalerie auxiliaire était toujours plus forte que la leur. La solde et l'équipement de ces effectifs restaient à la charge du gouvernement allié ; Rome pourvoyait à leur entretien pendant toute la durée de leur service.

Ces dispositions, comme les précédentes, se retrouvent en tout ou en partie dans les pactes conclus avec Hiéron de Syracuse, avec Carthage, Philippe, Antiochus, les Étoliens et Mithridate.

Au moyen âge, les traités de protectorat excluaient d'ordinaire le tribut (3) ou le réduisaient à une prestation minime (4) ; les troupes ou les

geance ; c'est seulement un séquestre temporaire qui doit être exempt de tout caractère pénal.

Les prisonniers doivent être traités avec humanité ; tout ce qui leur appartient, sauf les armes, reste leur propriété.

A l'issue de sa récente guerre avec la Chine, l'on a vu le Japon se préoccuper même du sort des prisonniers chinois *après leur libération.* L'article 9 du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 dispose que les captifs rendus à la Chine ne seront ni maltraités, ni punis.

(1) Dans l'antiquité, dit Duruy, les guerres sans merci donnaient au vainqueur les biens, la terre, la vie et même les dieux des vaincus.

Aujourd'hui, d'après le Manuel précité, les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants une liberté illimitée quant aux moyens de nuire à l'ennemi. Ils doivent s'abstenir notamment de toute rigueur inutile, ainsi que de toute action déloyale, injuste ou tyrannique. Il est interdit de maltraiter les populations inoffensives, de piller même les villes prises d'assaut, de détruire des propriétés publiques ou privées, si cette destruction n'est pas commandée par une nécessité impérieuse, d'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues, etc.

(2) Salluste, *Bell. Jugurth.*, 31 ; Appien, *Bell. civ.*, V, 75 ; Cicéron, *Ad. Attic.*, II, 16.

(3) Comme par exemple le traité qui liait la République de Gênes au Roi Charles VII en 1396.

(4) Comme les actes intervenus entre Florence et Monaco en 1424, entre Venise et les Républiques dalmates en 1444 et 1571.

flottes du protégé, lorsque le protecteur avait le droit de les requérir, étaient presque toujours à la solde de celui-ci.

Le plus souvent l'allié abandonnait une portion plus ou moins étendue de son territoire, soit que le Sénat ou l'Empereur en disposât au profit d'un autre allié, soit qu'il en formât un nouvel État, soit enfin qu'il y créât une colonie de citoyens romains, sorte de fort *Uri* destiné à brider les populations récalcitrantes.

S'il s'agissait d'un État maritime, ses flottes étaient détruites ou confisquées et il lui était défendu d'en construire de nouvelles sans autorisation (1).

Alliance offensive et défensive suivant la formule : *hostes eosdem habeto quos populus romanus, armaque in eos ferto, bellumque pariter gerito*, telle était la clause fondamentale qui suivait ces conventions en quelque sorte préliminaires (2). Elle est textuellement extraite des traités conclus avec les Étoliens et les Rhodiens.

Comme conséquence de cette union intime, non seulement l'allié n'était pas libre de faire la guerre sans la permission des Romains et *devait soumettre à leur arbitrage* les différends qui pourraient s'élever entre lui et d'autres alliés ; il renonçait à toute diplomatie indépendante et était exclusivement représenté au dehors par l'État dirigeant. A l'égard des étrangers, les deux communautés se confondaient en une véritable unité internationale. Dans le domaine de la politique extérieure, il y avait quelque rapport entre cette situation et celle des femmes, enfants, clients, qui composaient la *gens* et qui n'existaient pour ainsi dire pas comme personnes dans la famille et dans la cité.

La clause d'arbitrage est assurément digne d'attention. De nos jours, les amis de la paix visent à introduire l'arbitrage dans le droit conventionnel et déjà plusieurs États ont résolu de régler par ce moyen leurs conflits. Ce que l'on regarde comme une conquête de la civilisation la plus avancée était déjà pratiqué par les Romains et maintes querelles entre les peuples ont été apaisées par leurs délégués conciliateurs (3).

Je ne m'attarderai pas à démontrer par de nombreux faits que l'inféodation de l'État mineur à l'État majeur, telle qu'elle résulte des engagements que je viens de rappeler, est également la caractéristique des protectorats d'Europe dans les siècles subséquents (4). Je relèverai sim-

(1) Une disposition analogue interdit au Khédive d'Égypte d'acquérir des bâtiments de guerre sans un bérat du Sultan.

(2) Tite Live, XXXVIII, 8, 11 ; XXXVII, 1, 49.

(3) Dans ces dernières années les Parlements anglais, français et danois ont invité leurs gouvernements respectifs à négocier des traités permanents d'arbitrage. L'arbitrage a été adopté par dix-sept Républiques du nouveau monde (traité de Washington du 18 avril 1890).

(4) Et plus encore celle des protectorats africains et asiatiques.

plement que les plus anciens pactes connus, ceux des XIVe et XVe siècles, reproduisaient dans les mêmes termes la règle romaine qui obligeait le protégé à avoir pour amis les amis et pour ennemis les ennemis du protecteur et à faire cause commune avec lui (1).

Il était quelquefois spécifié dans les traités romains que les alliés ne pourraient contracter mariage, ni acquérir des immeubles en dehors de leur territoire. Ce système d'isolement, nous l'avons vu, datait des commencements de la Royauté et les Latins les premiers en avaient éprouvé les rigueurs.

Par un procédé inverse, et tandis qu'elle s'appliquait à prévenir de dangereux contacts, Rome multipliait les liens de dépendance des Souverains amis vis-à-vis du pouvoir suprême. Elle se réservait notamment le droit de disposer de leur succession et même de leurs enfants (2). Suétone rapporte à ce propos qu'Auguste donnait des tuteurs aux fils mineurs des Princes fédérés et en faisait élever un grand nombre avec les siens dans sa propre famille (3). Cette tutelle avait sans doute un ca-

(1) Les annales de ces époques signalent deux exceptions qui doivent être rapportées elles concernent les Roumains qui s'étaient « *inclinés* » devant le grand Seigneur tout en conservant les principaux attributs de la souveraineté.

On lit en effet dans les Capitulations souscrites respectivement en 1490 et en 1511 par Vlad V de Valachie et par Bogdan de Moldavie que le Sultan s'engage à *défendre* la Principauté contre toute agression du dehors et garantit l'intégrité de son territoire. La Capitulation de 1460 ajoute : « sans exiger autre chose que la *suprématie sur la souveraineté* de cette Principauté dont les Voïvodes seront tenus de payer à ma Sublime Porte un tribut de 1.000 piastres ».

Ainsi point d'alliance offensive et défensive, aucune stipulation exigeant des Moldo-Valaques un concours armé ; simple tribut pour prix de la protection ottomane.

Cette dernière prestation était conforme à l'esprit du Koran ; l'alliance offensive et défensive lui eut été absolument contraire, car il s'agissait de chrétiens, c'est-à-dire, d'infidèles.

Le protectorat exercé trois siècles plus tard par la Russie sur les Principautés danubiennes était plus libéral encore, en ce sens qu'il consacrait à l'origine un simple droit d'intercession en faveur des deux États chrétiens soumis au Sultan et que même, dans la suite, si absorbant qu'il fût devenu, il n'imposait aux protégés aucuns subsides et n'en faisait point dans l'acception du mot des auxiliaires. Une telle dépendance n'aurait pu s'accorder avec la suzeraineté turque que les Tsars avaient toujours officiellement reconnue.

Les deux cas s'expliquent ainsi d'eux-mêmes.

Je ne vois guère parmi les États protégés d'Europe que la République de Cracovie fondée en 1815 dont la *neutralité* ait fait l'objet d'un accord formel.

Quant à la neutralité accidentelle qui en 1855 préserva les Iles ioniennes des conséquences de la guerre engagée entre l'Angleterre protectrice et la Russie, elle résultait d'une pure fiction qui représentait l'Heptarchie comme relevant de la Couronne britannique en vertu d'une union simplement personnelle.

Je constate d'ailleurs qu'à l'exemple des *socii* romains, les États que je viens de citer comme tous ceux que l'histoire a rangés parmi les mi-souverains, ont renoncé par le fait de leur union politique à tout rapport direct avec les États étrangers.

(2) Joseph, *Antiq. Jud.*, XVI, 9, 4. — C'est par exception qu'Auguste laissa à Hérode la liberté de choisir parmi ses enfants son successeur.

(3) Tigrane, qui reçut sa couronne des mains de Tibère, avait été élevé à Rome.

ractère public en tant que délégation du Souverain considéré comme l'arbitre des destinées du mineur (1).

En connexité avec la clause principale d'alliance, l'État majeur s'engageait à comprendre les alliés dans ses traités de paix, honneur ou bénéfice particulièrement apprécié par ceux que leur condition subordonnée assimilait en quelque sorte à des fonctionnaires romains (2).

Il n'est guère dans l'histoire des États d'Europe de pacte de protectorat qui n'assure au protégé une participation directe aux traités de paix signés par le protecteur (3).

L'on manque de données certaines sur l'étendue des franchises reconnues aux alliés dans la sphère du gouvernement intérieur et plus particulièrement en matière de législation et d'administration de la justice. A cet égard sans doute les conventions de protectorat étaient aussi variables que de nos jours, si toutefois elles donnaient place au règlement de cet intérêt relativement secondaire.

L'on peut inférer des restrictions imposées à la Judée que Rome gardait en général la haute juridiction, le *jus gladii* proprement dit. Dans le Royaume juif en effet, lorsqu'il fut incorporé à la Syrie tout en conservant ses libertés municipales et ses magistrats, aucune exécution capitale ne pouvait avoir lieu sans l'assentiment du procurateur romain.

Les annales de plus d'un État protégé au moyen âge relatent l'existence d'une pareille prescription. Dans les Républiques autonomes de Dalmatie notamment, il appartenait au provéditeur vénitien de revêtir de sa sanction les condamnations à mort prononcées par les juges territoriaux.

La frappe de la monnaie d'or, signe apparent de l'indépendance souveraine, était interdite aux alliés ; ils pouvaient faire usage d'une monnaie de cuivre ou d'argent nationale qui, en raison de sa moindre valeur, ne sortait guère du pays (4). La même défense se retrouve dans les anciens

(1) Les fonctions de tuteur qu'exerça Louis XI à l'égard du Duc de Savoie, celles surtout qu'assuma Louis XII dans l'intérêt de Gaston de Foix, impliquaient également la sauvegarde des droits politiques des deux pupilles. V. de Maulde la Clavière, *La diplomatie au temps de Machiavel.*

(2) La formule usitée paraît avoir été celle-ci : « Si les dieux nous donnent la victoire et que nous traitions de la paix, nous en traiterons de telle sorte que vous soyez compris dans le traité ». C'est en ces termes que Philippe pactisa avec Annibal.

Par leur premier traité avec les Carthaginois, après la chute de la Royauté, les Romains obtinrent que les Carthaginois s'abstiendraient de faire aucuns dégâts *chez les peuples dépendants*, comme aussi dans les villes qui seraient indépendantes de Rome, c'est-à-dire sans doute qui auraient conclu une alliance égale (Polybe, 3).

(3) Je note à titre d'exemple qu'en 1529 Charles Quint garantit formellement ce droit à Augustin Grimaldi et associa les Génois au traité de Crespy de 1544.

(4) Joseph, *Antiq. Jud.*, XVI, 9, 4.

Hatti Cheriffs qui déterminaient les droits des Moldaves, des Valaques, des Serbes et des Égyptiens.

Un délégué qui portait le titre de procurateur ou de préfet ou de consul, qui parfois n'était que centurion, personnifiait l'autorité centrale dans chaque État protégé ou du moins dans tous ceux qui n'offraient pas de gages suffisants de stabilité et de soumission ; il surveillait ou dirigeait le personnel administratif indigène dans la mesure des pouvoirs dont il était investi.

Les ressortissants les plus éloignés n'échappaient pas à ce contrôle, ainsi que le prouvent deux inscriptions algériennes qui mentionnent un *præfectus gentis Musalamiorum* et un *procurator ad curam gentium* (1).

Nos résidents d'aujourd'hui et dans le passé des États protégés, les gouverneurs, provéditeurs, commissaires, hauts commissaires, chargés d'affaires, etc. correspondent exactement aux mandataires romains dans les pays *dubiæ libertatis* (2).

Telles étaient dans leur essence, sinon dans leurs formules, les conditions à peu près invariables des traités d'alliance qui, en rattachant à Rome les peuples autonomes de trois continents, leur assuraient, sans qu'elle fût toujours formellement stipulée, une protection analogue à celle dont le patron couvrait son client. Il n'en est pour ainsi dire aucune qui n'ait eu ses récurrences dans la suite des temps et si exacte en est parfois la répétition qu'on pourrait y voir la marque d'une tradition fidèlement conservée.

Ces similitudes toutefois, le lecteur s'en est sans doute convaincu au cours de ces recherches, ne sont point un reflux du passé ; elles trouvent leur explication naturelle dans ce *criterium*, si souvent vérifié par l'expérience, que les mêmes situations engendrent les mêmes besoins et commandent les mêmes procédés.

Sans doute, reconnaissons-le en cernant d'un trait le sujet de ces pages, nos devanciers latins ont été des modèles dans la pratique des protectorats et, si l'on excepte peut-être l'Empire colonial d'une nation contemporaine, les grandes choses qu'ils ont accomplies par ce moyen n'ont point été dépassées. Mais les gouvernements protecteurs de l'âge féodal et des époques subséquentes n'ont pas plus imité les Romains que les Romains eux-mêmes n'ont imité à douze ou quinze siècles d'intervalle les Pharaons gouvernant de loin leurs vassaux asiatiques (3).

(1) L. Renier, *Inscrip. d'Algérie*. — Au IIIe siècle avant Jésus-Christ, un *consul* romain était adjoint à l'État de Corcyre.

(2) Le résident d'Autriche à Cracovie s'intitulait aussi chargé d'affaires. La résidence russe se disait également « mission impériale de Russie ».

(3) V. Commentaires de Maspero sur les tablettes d'El Armarna (*Journal des Débats*,

Aussi ne saurait-on négliger, lorsqu'on envisage un *processus* historique défini, mais encore obscur, d'avoir sous les yeux la trame continue des faits qui se sont produits dans d'autres milieux sous l'action des mêmes causes. A l'aide des comparaisons et des analogies, l'on comble les lacunes, l'on prolonge les lignes, et l'édifice, dont on n'apercevait que vaguement les contours, se dégage en toute vraisemblance dans son intégralité.

1893. — Plusieurs savants historiens ont cru notamment pouvoir faire remonter à l'édit d'Honorius de 418, ordonnant l'envoi de députés dans la ville d'Arles, l'origine des États généraux du Languedoc qui ont duré jusqu'à la Révolution française. Mais des textes précis, comme le fait observer Victor Duruy, autorisent à affirmer que pareille prescription fut faite alors dans d'autres provinces (*Histoire des Romains*, t. IV, p. 238.

(Extrait de la *Revue générale de droit international public*, 1895.)

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).

SOMMAIRES DES LIVRAISONS PUBLIÉES

Abonnement : 20 fr. par an, étranger, 21 fr. 50. — La Revue paraît tous les deux mois. — Les abonnements sont pris pour l'année entière.

La première année (1894). Prix : 20 francs franco.

Les articles insérés restent la propriété de la Revue et aucune reproduction, même partielle, ne pourra être faite sans l'autorisation de l'éditeur. — Des tirages à part ne sont accordés aux auteurs que sur leur demande et en déduction de la rémunération des articles.

Les ouvrages, envoyés en *double* exemplaire à la librairie Pedone, 13, rue Soufflot, sont annoncés et seront, s'il y a lieu, l'objet d'une notice bibliographique. — Les comptes rendus des ouvrages ne traitant pas du droit international seront publiés sur la couverture de la Revue.

Adresser tout ce qui concerne la rédaction à M. PAUL FAUCHILLE, 72, rue d'Assas, Paris ou à M. PILLET, 45, rue Lesdiguières, Grenoble.

OUVRAGES REÇUS PAR L'ADMINISTRATION DE LA REVUE.

Les armements de l'avenir, Conférence faite le 30 mai 1895 à la mairie du IX[e] arrondissement de Paris, par FRÉDÉRIC PASSY, membre de l'Institut, Président de la Société française pour l'arbitrage entre nations, Paris, broch. in-12°, Société française pour l'arbitrage, rue de Condé, 20. — *Etude sur le fonctionnement de la justice française en Tunisie*, par BERGE, Paris, broch. in-8°, Pichon, édit. — Règles de procédure sur l'application de la loi étrangère, par G. STREIT, professeur à la Faculté de droit d'Athènes, broch. in-8° (*Texte grec*).

SOMMAIRE DU N° 5.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).



